

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan besar dalam kehidupan bangsa Indonesia. Salah satu perubahannya ialah perubahan gagasan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal yang tertinggi (supremasi parlemen), melainkan kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar (supremasi konstitusi). Hal tersebut dapat ditunjukkan dengan adanya perubahan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*” menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Dengan demikian, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar, termasuk oleh MPR sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara.¹

Perwujudan dari kedaulatan rakyat tersebut ditunjukkan dengan adanya pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam ketentuan Pasal 22E ayat

¹Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, hal. 4, dalam Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 4.

(1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.² Hal tersebut juga diatur dalam ketentuan di pasal lain dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain, *Pertama*, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga menyatakan “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*”, *Kedua*, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua yaitu “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.*”. *Ketiga*, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam ketentuan Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan bahwa “*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*”, dan *Keempat*, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua yaitu “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*”. Sehingga dari aturan dasar mengenai prinsip kedaulatan rakyat yang telah tercermin dalam norma-

² Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga, Ayat (1) berbunyi “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*”. Kemudian ayat (2) berbunyi “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*”

norma yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memperlihatkan proses perkembangan demokrasi di Indonesia.

Dalam perkembangan sistem pemilihan umum yang ada di Indonesia, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, sistem pemilihan umum di Indonesia terutama sistem pemilihan umum anggota legislatif mengalami berbagai perubahan sistem. Artinya sistem pemilu Indonesia masih terus berdinamika dari satu bentuk ke bentuk lainnya. Mencari format yang sesuai dengan kedaulatan rakyat yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Pada tahun 1999, pemilu dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat(7) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.⁴ Berbeda halnya dengan sistem pemilihan umum yang digunakan pada tahun 2004. Sekalipun masih menggunakan sistem proporsional, namun dengan varian yang berbeda dari sistem yang digunakan pada Pemilu 1999. Sistem Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilu 2004 adalah proporsional daftar calon terbuka sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁵ Adapun

³Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 7.

⁴Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum "*Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.*"

⁵ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah "*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.*"

pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁶

Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka merupakan hibrida antara sistem proporsional dan distrik.⁷ Nuansa distriknya ditunjukkan dengan jumlah suara yang diperoleh calon yang dipilih dengan cara memberikan tanda sebanyak dua kali untuk partai dan nama calon. Nuansa proporsionalnya terlihat ketika hanya mencoblos sekali saja dengan memilih tanda gambar partai peserta pemilu.⁸

Selain sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk pemilu anggota DPR dan DPRD, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memperkenalkan sistem distrik berwakil banyak. Sistem tersebut digunakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).⁹ Sistem ini diimplementasikan dengan ketentuan bahwa penentuan calon terpilih berdasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun

⁶ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah "*Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.*"

⁷ Joko J. Prihatmoko, 2003, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Press, hal. 30.

⁸ *Ibid.*

⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003*, Pasal 6 ayat (2).

2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selanjutnya pada tahun 2009, sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yaitu sistem proporsional terbuka. Sistem tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁰ Sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD tetap menggunakan sistem distrik berwakil banyak.¹¹ Sistem Proporsional Terbuka yang dimaksud ialah penetapan calon terpilih dilakukan sesuai dengan perolehan suara terbanyak bagi calon yang memperoleh suara lebih dari 30% BPP, tetapi pada pokoknya tetap mengacu pada nomor urut.¹² Selengkapnya hal ini dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Namun sistem yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak bertahan lama, bahkan tidak sempat dipraktikkan pada pemilu 2009. Pada tanggal 19 Desember 2008, sistem pemilu yang akan diterapkan dalam Pemilu 2009 berubah lagi menjadi sistem proporsional terbuka murni.¹³ Sistem ini lahir dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

¹⁰ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

¹¹ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah “Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.”

¹² Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 9.

¹³ *Ibid.*, hal. 10.

Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa penetapan calon terpilih anggota legislatif adalah berdasarkan suara terbanyak.¹⁴

Pada pemilihan umum 2014, sistem pemilu yang digunakan sama dengan sistem yang diterapkan pada Pemilu tahun 2009 yaitu Proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak untuk pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa “*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.*” Sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa “*Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak*”. Penetapan mengenai calon terpilih diatur pula dalam pasal 215 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak;

¹⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

- b. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan;*
- c. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh Partai politik Peserta Pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.*

Dengan demikian, dari dinamika sistem pemilu muncullah demokrasi pemilu yang membawa dampak bahwa hubungan para calon terpilih dengan partai politik dalam pemilu legislatif semakin renggang. Hal tersebut dikarenakan, para calon terpilih ditentukan oleh suara terbanyak rakyat, bukan suara terbanyak dari partai politik. Meskipun calon terpilih harus menggunakan kendaraan politik melalui partai, namun di lapangan calon terpilihlah yang harus berusaha agar mendapatkan suara dari rakyat. Namun sangat disayangkan, dengan adanya sistem proporsional terbuka membuka peluang bagi calon terpilih untuk melakukan politik uang demi mendapatkan suara dari masyarakat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa penyelenggaraan pemilu sudah mengarah pada demokrasi liberal.

Dengan adanya dampak yang ditimbulkan dari sistem proporsional terbuka dalam hal ini memiliki korelasi jika dikaitkan dengan hak *recall* oleh partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 213 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau sudah dikenal dengan sebutan Undang-Undang MD3 kemudian diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008

tentang Partai Politik. Pengaturan tersebut sampai saat ini dinilai masih menimbulkan persoalan meskipun pada tahun 2006 pernah dilakukan *judicial review* terhadap *hak recall* oleh partai politik kepada Mahkamah Konstitusi, namun Mahkamah Konstitusi menolak seluruh permohonan pemohon berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006, artinya Mahkamah Konstitusi memutuskan *recall* tidak melanggar konstitusi. Pada tahun 2010 *hak recall* oleh partai politik kembali diajukan *judicial review* oleh Lili C. Wahid dalam perkara No. 38/PUU-VIII/2010 dan Mahkamah Konstitusi kembali menyatakan menolak seluruh permohonan pemohon. Adapun pertimbangan pertimbangan hukum atas putusan tersebut sebagai berikut:

Bahwa kebebasan menyatakan pendapat serta kebebasan berkumpul dan berserikat telah dijamin baik dalam konstitusi negara-negara demokrasi di dunia, maupun dalam berbagai instrumen hukum internasional. Partai politik merupakan salah satu bentuk organisasi sebagai wahana pelaksanaan kebebasan mengeluarkan pendapat serta hak berkumpul dan berserikat. Dalam negara demokrasi partai politik berperan (berfungsi), antara lain sebagai: (i) sarana penghubung timbal balik antara Pemerintah dan rakyat, (ii) pelaku utama dalam memadukan (mengagregasikan) berbagai kepentingan, (iii) garda terdepan dalam melakukan perubahan mendasar dalam negara, (iv) tempat merekrut calon-calon pemimpin politik, (v) sarana pendidikan politik, dan (vi) lembaga yang memobilisasi pemilih agar ikut dalam pemilihan umum dan menentukan pilihannya. Oleh karena perannya yang sangat besar dalam sistem politik maka keberadaan partai politik sebagai **infrastruktur politik** merupakan keniscayaan dalam negara yang menganut sistem demokrasi perwakilan, sehingga partai politik harus terdiberdayakan (*empowering*) agar mampu menjalankan peran dan fungsinya dengan baik;

Bahwa keinginan untuk memberdayakan partai politik telah tercermin dalam Perubahan UUD 1945 dengan dicantumkannya berbagai ketentuan yang berkaitan dengan partai politik, antara lain, dalam Pasal 6A ayat (2), Pasal 8 ayat (3), dan Pasal 22E ayat (3). Salah satu upaya dalam rangka memberdayakan partai politik adalah dengan memberikan hak atau kewenangan kepada partai politik untuk menjatuhkan tindakan dalam menegakkan disiplin terhadap para anggotanya, agar anggota bersikap dan bertindak tidak menyimpang, apalagi bertentangan dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah

Tangga (AD/ART), serta kebijaksanaan, dan program kerja yang digariskan oleh partai politik yang bersangkutan. Hal ini adalah konsekuensi logis dari seseorang yang menjadi anggota suatu organisasi, dalam hal ini organisasi partai politik. Penegakan disiplin partai sangat menentukan dalam mewujudkan program kerja partai yang telah ditawarkan oleh partai politik tersebut dalam kampanye pemilihan umum. Selain itu, disiplin partai juga sangat diperlukan dalam membangun dan memantapkan tradisi partai. Meskipun demikian, kewenangan partai politik untuk melakukan tindakan pendisiplinan kepada para anggotanya haruslah diatur di dalam Undang- Undang dan peraturan perundang-undangan yang terkait sesuai dengan prinsip demokrasi dan hukum (nomokrasi). Dalam kaitan ini UU 2/2008 telah mengatur hal tersebut, sehingga secara prinsip adanya norma yang mengatur tindakan pendisiplinan terhadap anggota partai politik, termasuk anggota partai politik yang menjadi anggota DPR, tidaklah bertentangan dengan konstitusi. Lebih dari itu, Pasal 22B UUD 1945 memungkinkan pemberhentian anggota DPR dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang;

Bahwa mengenai substansi yang sama, yakni pergantian antarwaktu (PAW) oleh partai politik, Mahkamah pernah memutus (*vide* Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006, bertanggal 28 September 2006) bahwa PAW karena pencabutan keanggotaan dari partai politik bagi anggota DPR/DPRD itu sah dan konstitusional sebagai hak partai politik. Pertimbangannya, antara lain, karena menurut Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, peserta Pemilu untuk anggota DPR/DPRD itu adalah partai politik. Oleh karena peserta Pemilu untuk anggota DPR/DPRD adalah partai politik dan tak seorang pun dapat menjadi anggota DPR/DPRD tanpa melalui partai politik maka menjadi wajar dan proporsional jika partai politik diberi wewenang untuk melakukan PAW atas anggotanya yang bertugas di DPR. Selain itu dalam kegiatan politik sehari-hari (*day to day politics*) ketentuan tentang kewenangan PAW bagi partai politik ini memang dilematis. Berdasarkan pengalaman sejarah ketika partai politik diberi kewenangan melakukan PAW maka kewenangan tersebut dapat digunakan oleh pimpinan partai politik untuk membungkam anggota DPR/DPRD sehingga tugasnya sebagai pengemban aspirasi rakyat menjadi tumpul dan tidak efektif karena ada ancaman *recall*, sebaliknya berdasarkan pengalaman sejarah pula ketika partai politik tidak diberi kewenangan untuk melakukan PAW, banyak anggota DPR/DPRD yang melakukan pelanggaran, baik hukum maupun etika, tanpa bisa ditindak secara langsung oleh partai politik yang bersangkutan sehingga yang bersangkutan bisa merusak citra, bukan hanya citra partai politik yang bersangkutan melainkan juga citra DPR/DPRD di mana yang bersangkutan bertugas sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan hal tersebut maka Mahkamah tetap pada pendiriannya bahwa partai politik berwenang melakukan PAW bagi anggotanya yang bertugas sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang (*vide* Pasal 22B UUD 1945) maupun yang diatur dalam AD/ART partai politik yang bersangkutan;

Bahwa seorang warga negara yang memilih dan bergabung dalam partai politik tertentu dengan sendirinya secara sukarela menundukkan diri, terikat, dan menyetujui AD/ART partai politik yang bersangkutan. Setiap anggota DPR yang mewakili partai politik harus memiliki integritas yang baik pula, dan pada gilirannya harus memberikan pertanggungjawaban (*akuntabilitas*) sampai sejauh mana komitmen dan kinerjanya. Anggota DPR dicalonkan oleh partai tertentu, dengan demikian merupakan representasi partai politik di DPR. Dalam rangka menegaskan otoritas dan integritas partai politik, maka partai politik dapat mengusulkan kepada pimpinan DPR untuk memberhentikan (*recall*) dan melakukan PAW terhadap anggota partai politik yang menjadi anggota DPR, karena dianggap melanggar AD/ART. Jika partai politik tidak diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi (tindakan) terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART dan kebijaksanaan partai, maka anggota partai bebas untuk berbuat semena-mena;

Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum yang diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat dalil permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Menimbang bahwa meskipun substansi pokok permohonan *a quo* sudah diputus dalam perkara sebelumnya (Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006, bertanggal 28 September 2006) sehingga permohonan *a quo ne bis in idem* dan permohonan seharusnya **tidak dapat diterima**, tetapi karena pokok permohonan *a quo* dimuat di dalam Undang-Undang yang berbeda dari Undang-Undang yang telah diputus terdahulu, maka permohonan *a quo* harus dinyatakan **ditolak**.¹⁵

Namun, ada hal yang menarik dalam pertimbangan hukum putusan Nomor 008/PUU-IV/2006 terdapat *dissenting opinion*. Hakim yang berpendapat *dissenting opinion* berpendapat:

Bahwa *recall* menyebabkan seseorang anggotadewan tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang adil dalam menjalankan tugas

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010 dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Lily Chadidjah Wahid, hal. 43-46.

konstitusionalnya selaku anggota DPR, sebagaimana dijamin konstitusi berdasarkan Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD 1945. Pasal 12 huruf b UU Parpol, “*diberhentikan dari keanggotaan partai politik karena melanggar anggaran dasar dan rumah tangga*”, yang dikukuhkan dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk, yang menyatakan “*anggota berhenti antarwaktu karena diusulkan partai politik yang bersangkutan*”, sesungguhnya telah membiarkan hukum yang bersifat privat (*privaatrechtelijk*) mengesampingkan hukum publik dalam masalah konstitusional hubungan antara wakil rakyat, rakyat pemilih, dan dengan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945. Meskipun tidaklah menjadimaksud untuk meniadakan peran partai politik dalam hubungannya dengan anggota DPR dalam menjalankan tugas konstitusional baik fungsi legislasi, pengawasan, anggaran dan menyampaikan aspirasi rakyat pemilihnya, akan tetapi dalam menjalankan peran tersebut tidaklah boleh dibiarkan berlangsung tanpa batasan. Batasan yang diidentifikasi dengan menempatkan peran hukum konstitusi sebagai hukum publik yang turut mengaturnya harus membuka kemungkinan seluas-luasnya bagi wakil rakyat tersebut memenuhi sumpah jabatannya untuk menjalankan kewajibannya seadil-adilnya, dengan memegang teguh Pancasila dan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk menegakkan demokrasi demi tujuan nasional dan kepentingan bangsa serta NKRI. Peran partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan anggota DPRD sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, memang membenarkan dan sah secara konstitusional jika seorang anggota partai politik tertentu yang menjadi anggota DPR menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik tertentu yang mengusungnya, untuk juga diusulkan pemberhentiannya dari DPR. Akan tetapi jika alasan yang diajukan partai politik untuk mengusulkan penarikan anggotanya dari DPR berupa pelanggaran AD/ART Partai Politik, tidak dapat dibenarkan serta mertatanpa melalui satu *due process of law* dalam mekanisme hukum yang dapat memeriksa kelayakan alasan tersebut.¹⁶

Polemik yang terjadi berkaitan dengan berlakunya hak *recall* oleh partai politik disebabkan karena saat ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang duduk sebagai anggota parlemen karena legitimasi dari suara rakyat dalam artian dipilih secara langsung oleh rakyat, dan bukan dari suara Partai Politik. Sehingga legitimasi parpol dalam hal *merecall* anggotanya yang

¹⁶ M. Hadi Subhan, “Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol, Jurnal Konstitusi Vol. 3 Nomor 4 Tahun 2006, hal. 38-39.

telah duduk di kursi DPR patut dipertanyakan. Apalagi beberapa kali kasus *recall* oleh partai politik terhadap anggota DPR terjadi semata-mata karena alasan politis partai.

Beberapa kasus mengenai hak *recall* partai politik pernah beberapa kali terjadi di Indonesia antara lain:

(1) Azzidin dari Partai Demokrat dengan alasan terlibat kasus catering haji, (2) Marissa Haque dari Partai PDIP dengan alasan maju sebagai calon Wakil Gubernur dalam Pilkada Propinsi Banten, (3) Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman dari Partai Amanat Nasional (PAN) karena ikut studi banding RUU Perjudian ke Mesir, (4) Zaenal Ma'arif dari PBR karena poligami.¹⁷

Kasus *recall* kembali terjadi kepada anggota DPR yaitu:

Lily Chadidjah Wahid dari Partai Kebangkitan Bangsa yang direcall karena sikapnya yang memilih berbeda dengan kebijakan fraksinya (PKB) yang mendukung pemerintah, yakni menerima hasil kerja Pansus terakut kasus Bank Century untuk diteruskan kepada lembaga penegak hukum. Lily merupakan satu-satunya anggota DPR fraksi PKB yang pada saat itu memiliki opsi C yang menyatakan ada permasalahan hukum dalam bail out Century. Effendi Choirie dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang direcall karena terkait dengan sikapnya yang mendukung hak angket mafia pajak, padahal fraksi PKB saat itu justru menolak usul hak angket tersebut. Terakhir dalam perkembangan hak recall, kembali terjadi dengan recalling yang dilakukan oleh Partai Demokrat terhadap anggotanya yaitu I Gede Pasek Suardika.¹⁸

Dengan adanya problematika mengenai hak *recall* partai politik terhadap anggota DPR tersebut. Hal itulah yang kemudian menjadu latar

¹⁷ M. Lutfi Chakim, "Hak Recall Partai Politik Terhadap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Praktek Ketatanegaran di Indonesia", Jum'at, 09 Desember 2011, <http://lutfichakim.blogspot.com/2011/12/hak-recall-partai-politik-terhadap.html> diunduh 21 Oktober 2011, pukul 01.00 WIB.

¹⁸ Fathudin, "Seputar Hak Recall Partai Politik", 2 Mei 2014, <https://fathuddien.wordpress.com/2014/05/02/seputar-hak-recall-partai-politik/> diunduh pada tanggal 21 Oktober 2014 pukul 01.00 WIB.

belakang penulis untuk meneliti mengenai **“Tinjauan Yuridis Hak Recall oleh Partai Politik dalam Sistem Pemilu Proporsional Terbuka”**.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah hak *recall* terhadap anggota DPR oleh partai politik sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Perlukah hak *recall* oleh partai politik terhadap anggota DPR dalam sistem pemilu proporsional terbuka?

C. Tujuan Penulisan

1. Menjelaskan sesuai atau tidaknya hak *recall* terhadap anggota DPR oleh partai politik berkenaan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Menjelaskan perlu atau tidaknya hak *recall* oleh partai politik terhadap anggota DPR dalam sistem pemilu proporsional terbuka.

D. Manfaat Penulisan

Dalam penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan kegunaan, adapun manfaat dan kegunaan tersebut yakni sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pemikiran di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya mengenai sesuai atau tidaknya hak *recall* oleh partai politik terhadap anggota DPR berkenaan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 dan perlu atau tidaknya hak *recall* oleh partai politik dalam sistem pemilu proporsional terbuka.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi DPR sebagai badan legislatif di Indonesia dalam rangka menindaklanjuti keberadaan hak *recall* terhadap anggota DPR oleh partai politik.

E. Landasan Teori

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata, yaitu kata “kedaulatan” dan kata “rakyat”, di mana masing-masing kata memiliki arti yang berbeda. Kata “kedaulatan” merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Perancis), *sovranus* (bahasa Italia),¹⁹ *souveriniteit* (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi = di atas dan menguasai segala-galanya.²⁰

Secara etimologi, kata “kedaulatan” berarti superioritas belaka, tetapi ketika diterapkan pada negara kata tersebut berarti superioritas dalam arti khusus, yaitu superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law-making power*).²¹

Kamus Besar Bahasa Indonesia dan juga Kamus Hukum yang ditulis Sudarsono mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya.²² Sedangkan Jimly Asshiddiqie

¹⁹F. Isjwara, 1966, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Binacipta, hal. 93.

²⁰Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung: CV Armico, hal. 137.

²¹ Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 17.

²²Tim Redaksi Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 240.

mendefinisikan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.²³

Dari uraian di atas, terang bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan menjadi atribut bagi negara sebagai organisasi masyarakat paling besar.²⁴ Apabila dikaitkan dengan kata “rakyat”, maka rakyat merupakan tempat yang melahirkan kekuasaan tertinggi. Dengan demikian, kedaulatan rakyat dapat didefinisikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang dipegang atau terletak di tangan rakyat. Pada tataran pelaksanaan, kedaulatan rakyat merupakan gabungan keseluruhan dari kemauan masing-masing pribadi, yang jumlahnya dalam masyarakat tersebut ditentukan oleh suara terbanyak.²⁵

Kedaulatan rakyat juga diungkapkan dengan istilah “demokrasi” (*demos* = rakyat = *people*; *kratos* = *kratein* = pemerintahan/kekuasaan = *rule*).²⁶ Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang terdiri atas dua perkataan, yaitu *demos*, yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintah.²⁷

Di samping itu, kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi tercermin juga dari ungkapan bahwa demokrasi adalah suatu sistem

²³ Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 19.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, hal. 19.

²⁷ Subandi Al Marsudi, 2001, *Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 81.

pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, for the people*).²⁸

Yang dimaksudkan dengan sistem pemerintahan “dari rakyat” (*government of the people*) adalah bahwa suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan berasal dari rakyat dan para pelaksana pemerintahan yang dipilih dari dan oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum.²⁹

Dengan demikian adanya pemerintahan yang dipilih oleh dan dari rakyat tersebut terbentuk suatu legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan yang bersangkutan. Konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 juga telah mengatur mengenai kedaulatan rakyat di Indonesia sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yaitu bahwa “*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*”

2. Sistem Pemilihan Umum

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan sistem sebagai perangkat unsur yang teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.³⁰ Sigit Pamungkas mendefinisikan sistem pemilu sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam

²⁸ Stevanus Evan Setio, 2013, *Hak Recall Partai Politik Terhadap Keanggotaan DPR dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*. Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, hal. 16.

²⁹ Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung:Refika Aditama, hal. 28-29, dalam Stevanus Evan Setio, 2013, *Hak Recall Partai Politik Terhadap Keanggotaan DPR dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*. Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, hal. 16.

³⁰ Tim Redaksi Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2005, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 1076.

satu lembaga perwakilan.³¹ Umaruddin Masdar mendefinisikan pemilihan umum dari sudut pandang teknis pelaksanaan, sehingga muncullah definisi bahwa pemilihan umum adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat.³²

Ben Reilly sebagaimana dikutip Joko J. Prihatmoko mengatakan, pada intinya sistem pemilihan dirancang untuk memenuhi tiga hal, di mana ketiga hal tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah satu sama lain. Ketiga hal dimaksud adalah:

- a. Menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan umum menjadi kursi di badan-badan legislatif.³³
- b. Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil-wakil yang telah mereka pilih.³⁴
- c. Memberikan insentif kepada mereka yang memperebutkan kekuasaan untuk menyusun imbauan kepada para pemilih dengan cara berbeda-beda.³⁵

a. Ragam Sistem Pemilihan Umum

Jimly Asshiddiqie mengelompokkan sistem pemilu menjadi dua macam, yaitu: *pertama*, sistem pemilihan mekanis, dan *kedua*, sistem

³¹Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, hal. 13, dalam Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 51.

³²Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 52-53.

³³Joko J. Prihatmoko, *Op.Cit.*, hal. 24.

³⁴*Ibid.*

³⁵Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 54.

pemilihan organis.³⁶ Dalam penjelasannya mengenai pembagian sistem pemilu, Jimly Asshiddiqie menjelaskan:

Dalam sistem mekanis, rakyat dilihat dan dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu dilihat sebagai penyanggah hak dan masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan. Sedangkan dalam sistem yang bersifat organis, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan genealogis, fungsi tertentu, lapisan sosial, dan lembaga-lembaga sosial. Sehingga persekutuan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih.³⁷

Secara umum sistem pemilihan umum berkisar hanya pada dua pokok prinsip saja sebagai berikut:

- 1) *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil).
- 2) *Multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil).³⁸

Single-member constituency disebut juga dengan sistem distrik. Dalam sistem distrik, wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan).³⁹ Pembagian daerah pemilihan disesuaikan dengan berapa jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil memilih satu wakil atas dasar pluralitas (suara terbanyak).⁴⁰ Ada keunggulan dan kelemahan sistem distrik dapat dijelaskan dalam tabel sebagai berikut:⁴¹

³⁶Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 55.

³⁷*Ibid.*, hal. 179-180.

³⁸Miriam Budiarjo, 2010, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Cetakan Keempat, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hal. 461-462.

³⁹Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 55.

⁴⁰Miriam Budiarjo, *Op.Cit.*, hal. 462.

⁴¹ Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hal. 67.

VARIABEL	KEUNGGULAN	KELEMAHAN
Tingkat Proporsionalitas Perwakilan	-	Disproporsional suara pemilih.
Sistem Kepartaian	Sebagai rem proliferasi partai politik.	Tersingkirnya partai kecil dan kelompok minoritas.
Lembaga perwakilan	Ada partai mayoritas, sehingga lembaga perwakilan menjadi kuat dan berefek terhadap stabilitas pemerintahan.	Wakil rakyat berkecenderungan lebih mementingkan distrik daripada kepentingan nasional.
Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen	Wakil dan konstituen mempunyai hubungan erat dan wakil terpilih didorong untuk lebih bertanggung jawab terhadap konstituen (akuntabel).	-
Teknis Penyelenggaraan	Sederhana dan mudah.	Terbuka peluang manipulasi dalam pembagian distrik.

Tabel 1. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Distrik

Selanjutnya *Multi-member constituency* disebut juga dengan sistem proporsional. Dalam sistem ini, wilayah negara tidak dibagi sesuai banyak jumlah kursi yang diperlukan, tetapi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan besar, di mana di masing-masing wilayah pemilihan akan dipilih beberapa orang wakil. Dengan demikian, maka satu daerah pemilihan diwakili oleh beberapa orang wakil rakyat. Dalam sistem ini, pembagian kursi didasarkan pada faktor imbalan jumlah

penduduk.⁴² Ada keunggulan dan kelemahan sistem proporsional dapat dijelaskan dalam tabel sebagai berikut:⁴³

VARIABEL	KEUNGGULAN	KELEMAHAN
Tingkat Proporsionalitas Perwakilan	Representatif dan tidak adanya kesenjangan antara suara nasional dan perolehan kursi, serta mengakomodasi kepentingan kelompok minoritas.	-
Sistem Kepartaian	Memberi peluang partai kecil mendapatkan akses perwakilan.	Mendorong pembiakan dan fragmentasi partai politik, juga mendorong oligarki partai politik.
Lembaga perwakilan	Partai kecil juga dapat mendapatkan kursi lembaga perwakilan	Sulit adanya partai mayoritas, sehingga berpengaruh terhadap kerentanan stabilitas pemerintahan.
Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen	-	Wakil terpilih kebanyakan tidak dikenal pemilihnya, sehingga akuntabilitas wakil terhadap konstituen menjadi rendah.
Teknis Penyelenggaraan	-	Sulit dimengerti dan dilaksanakan.

Tabel 2. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Proporsional

Mengenai hubungan antara Sistem Pemilihan Umum dengan Hak *Recall* di Indonesia, Sistem pemilu akan ikut menentukan apakah hak *recall* terhadap anggota DPR dapat sepenuhnya kembali dilaksanakan oleh partai politik atau tidak. Berdasarkan pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 38/PUU-VIII/2010:

⁴²*Ibid.*, hal. 56.

⁴³*Ibid.*, hal. 75.

Menurut Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, peserta Pemilu untuk anggota DPR/DPRD itu adalah partai politik. Oleh karena peserta Pemilu untuk anggota DPR/DPRD adalah partai politik dan tak seorang pun menjadi anggota DPR/DPRD tanpa melalui partai politik maka menjadi wajar dan proporsional jika partai politik diberi wewenang untuk melakukan PAW atas anggotanya yang bertugas di DPR.⁴⁴

Ni'matul Huda dalam pendapatnya menanggapi argumentasi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan Lili C. Wahid dalam perkara No. 38/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagai berikut:

Argumentasi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan Lili C. Wahid dalam perkara No. 38/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang didasarkan pada Putusan MK Nomor 008/PUU-IV/2006, tidak sepenuhnya tepat karena Pemilu pada tahun 2009 adalah dengan menggunakan sistem proporsional terbuka dan pemohon memperoleh dukungan suara terbanyak sehingga oleh Komisi Pemilihan Umum ditetapkan sebagai anggota DPR terpilih, dan terpilihnya calon anggota legislatif tersebut menempatkan kedaulatan benar-benar berada di tangan rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sementara, Pemilu tahun 2004 didasarkan pada sistem pemilihan umum proporsional terbuka dengan penerapan daftar nomor urut, sehingga kedaulatan berada di tangan partai politik. Dengan hadirnya UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menentukan sistem pemilu proporsional terbuka yang kemudian dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 menjadi sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak, seharusnya hak *recall* terhadap anggota parlemen tidak sepenuhnya berada di tangan partai politik, tetapi konstituen juga memiliki hak untuk menentukan apakah anggota partai politik tersebut layak di-*recall* atau tidak. Hegemoni partai politik seharusnya dalam masalah *recall* anggota partai

⁴⁴Putusan MK Nomor 38/PUU-VIII/2010.

politik seharusnya tidak mutlak. Partai politik perlu mempertimbangkan aspirasi konstituen yang telah memilihnya.⁴⁵

b. Teori Perwakilan

Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.⁴⁶

W.A. Bonger mengemukakan bahwa seseorang dapat duduk di dalam lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat, yang disebut sebagai mandataris. W.A. Bonger membedakan hubungan antara si wakil dengan yang di wakili, sebagai berikut:

- 1) Mandat Imperatif. Wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh melakukan hal-hal di luar instruksi. Apabila ada hal baru yang berada di luar instruksi, maka wakil baru boleh bertindak setelah mendapat instruksi baru dari yang diwakilinya.
- 2) Mandat Bebas. Wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari intruksi yang diwakilinya. Dalam ajaran ini si wakil merupakan orang-orang yang terpercaya terpilih dan memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya. Sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.
- 3) Mandat Representatif. Wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan. Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggungjawabannya. Badan perwakilan inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.⁴⁷

Selanjutnya menurut Gilbert Abcarian ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakili, yaitu:

⁴⁵ Ni'matul Huda, 2011, "Recall Anggota DPR dan DPRD Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia", Mimbar Hukum Volume 23, Nomor 3, hal. 476.

⁴⁶ Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hal. 37.

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 39-40.

- 1) Si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*). Wakil bebas bertindak mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dahulu dengan yang diwakilinya.
- 2) Wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*). Wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya. Wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.
- 3) Wakil bertindak sebagai “politico”. Wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan ini bergantung dari isi (materi) yang akan dibahas.
- 4) Wakil bertindak sebagai “partisan”. Wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program partainya. Setelah wakil dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungan dengan pemilihnya. Mulailah hubungan terjalin dengan parpol yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.⁴⁸

Menurut A. Hoogever, hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 (lima) model, yaitu:

- 1) Model *delegate*(utusan). Di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.
- 2) Model *trustee* (wali). Di sini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya. Jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.
- 3) Model *politico*. Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
- 4) Model kesatuan. Di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.
- 5) Model diversifikasi (penggolongan). Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.⁴⁹

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

⁴⁸ Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hal. 40.

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 85-86.

Penelitian ini mendasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan *in abstracto* yaitu penelitian hukum yang objek kajiannya meliputi ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁰

2. Jenis Penelitian

Tipe kajian di dalam penelitian ini lebih bersifat *deskriptif analitis*, karena bermaksud menggambarkan secara jelas dan sistematis serta menganalisa tentang sesuai atau tidaknya hak *recall* oleh partai politik dengan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perlu atau tidaknya hak *recall* oleh partai politik dalam sistem pemilu proporsional terbuka.

3. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan jenis data yang berasal dari data sekunder. Data sekunder adalah sumber data yang diperoleh tidak secara langsung, akan tetapi didapat dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum dan dokumen yang berhubungan dengan penelitian permasalahan di atas. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain berupa bahan hukum primer yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang bersumber dari buku-buku ilmu hukum dan tulisan-tulisan hukum lainnya, dan bahan hukum tersier bersumber dari kamus hukum, majalah surat kabar serta bahan-bahan yang didapat melalui internet.⁵¹

⁵⁰*Digilib.unila.ac.id/3568/13/BAB%20III.pdf*, diunduh pada tanggal 8 Januari 2014 pukul 12.15 WIB.

⁵¹*Ibid.*

4. Metode Pengumpulan Data

Data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui studi kepustakaan, yang dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi dan mempelajari data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan cara normatif kualitatif yang bertolak dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, norma-norma dan doktrin yang akan didiskusikan dengan data yang telah diperoleh dari obyek yang diteliti sebagai satu kesatuan yang utuh. Kemudian ditarik kesimpulan sehingga pada tahap akhir akan ditemukan hukum *in abstracto*nya.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan isi penulisan hukum ini dapat dibagi menjadi 4 (empat) bab dengan sistematika sebagai berikut:

Dalam Bab I Penulis mengemukakan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat, landasan teori, metode penelitian yang digunakan dalam rangka memperoleh data dan bahan yang diperlukan, dan sebagai penutup diuraikan sistematika penulisan ini.

Dalam Bab II berisikan tentang tinjauan umum tentang Teori Kedaulatan Rakyat, Teori Perwakilan, Sistem Pemilihan Umum, Partai Politik, Hak *Recall*, dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dalam Bab III berisikan tentang sesuai atau tidaknya hak *recall* terhadap anggota DPR oleh Partai Politik berkenaan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perlu atau tidaknya hak *recall* oleh partai politik dalam sistem pemilu proporsional terbuka.

Dalam Bab IV berisikan kesimpulan dan saran yang merupakan jawaban dari pokok permasalahan sebagaimana yang telah diajukan berkaitan dengan hasil penelitian yang penulis tuangkan dalam skripsi ini.